Resolución 104/2025, de 11 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-216/2022 / Reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por la Junta de Personal de Funcionarios de los Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 20 de abril de 2022, el representante de la Junta de Personal de Funcionarios de los Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León dirigió, a través del formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la Comunidad de Castilla y León, una solicitud de información pública dirigida al Secretario General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio). El objeto de la petición se concretó en los siguientes términos:

> *"Solicitamos conocer todas las gratificaciones extraordinarias concedidas en el año 2020 y 2021 en la Consejería de Fomento y la Agencia de Protección Civil de acuerdo a los criterios establecidos por resolución 142/2018, de 3 de agosto, de la Comisión de Transparencia de Castilla y león, expediente CT-0088/2018/reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, nos facilite de manera individualizadas las gratificaciones extraordinarias.*
>
> *Realización del trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a los efectos de poder realizar la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información solicitada y la protección de los derechos de la persona afectada, por parte de la misma.*
>
> *Una vez realizado el citado trámite de audiencia con los funcionarios aludidos en la solicitud de información, adoptar la resolución expresa de la solicitud de divulgación sobre la protección de los derechos de la persona afectada (como*

ocurre en el caso de los funcionarios que desempeñan puestos no directivos de libre designación, en función del nivel del puesto concreto que ocupen).

Todo ello, en evitación de reclamaciones posteriores en los mencionados órganos con el agravante de reiteración del incumplimiento".

Segundo.- Con fecha 1 de julio de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por el representante de la Junta de Personal de Funcionarios de los Servicios Centrales frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, esta Comisión de Transparencia se dirigió a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

Consta la recepción de esta petición con fecha 6 de septiembre de 2022, a través del correo electrónico de confirmación emitido por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León, centro directivo a través del cual se articulan las comunicaciones de esta Comisión de Transparencia con la Administración autonómica.

Sin embargo, el informe solicitado no ha sido recibido en esta Comisión de Transparencia. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se prosiguen las actuaciones y se procede a adoptar la presente Resolución.

Por tanto, nos vemos obligados a resolver esta reclamación sin conocer el criterio de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio quien, sin duda, podría aportar elementos de juicio relevantes para decidir acerca del supuesto aquí planteado. Esta falta de respuesta, además, supone un incumplimiento de la colaboración debida al Comisionado de Transparencia, en cuanto Presidente de esta Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia

Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autora fue la misma entidad que presentó la solicitud de información pública que dio lugar a la impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

"La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo".

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

"La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante".

En este supuesto concreto, la reclamación tuvo entrada en esta Comisión de Transparencia con fecha 1 de julio de 2022, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 20 de abril de 2022.

En todo caso, la presentación de reclamaciones frente a las desestimaciones presuntas de las solicitudes de acceso a información pública no se encuentra sujeta a plazo, de conformidad con lo previsto en los artículo 20.1, 20.4 y 24.2 de la LTAIBG, así como de acuerdo con el criterio del CTBG, expresado en su Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero de 2016, a partir de la jurisprudencia fijada por el tribunal Constitucional acerca de los plazos para recurrir el silencio administrativo negativo y de las previsiones de la LPAC relativas a la interposición de los recursos administrativos.

Por tanto, por los mismos motivos, consideramos que la presentación de la reclamación que ahora se resuelve no se encontraba sujeta a plazo.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG define la información pública como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".*

En este supuesto, la Junta de Personal de Funcionarios de los Servicios Centrales solicita conocer todas las gratificaciones extraordinarias concedidas en los años 2020 y 2021 por la Consejería de Fomento y la Agencia de Protección Civil, haciendo alusión a lo ya manifestado por esta Comisión de Transparencia con ocasión de la Resolución 142/2018, de 3 de agosto (expediente CT-0088/2018).

Ciertamente, tal y como se indicó en el fundamento sexto de la citada Resolución 142/2018:

"Con carácter general, (...) debe destacarse, respecto a la determinación de la procedencia del acceso a la información relativa a las retribuciones percibidas por los empleados públicos, la emisión conjunta, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la LTAIBG, del Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por la Agencia Española de Protección de Datos.

En su punto II.2 este Criterio se refiere a la información relativa al puesto de trabajo desempeñado por uno o varios empleados o funcionarios públicos o a las retribuciones asignadas a uno o varios puestos de trabajo determinados, señalando lo siguiente:

«A. Dado que en uno y otro caso la información incluye datos de carácter personal, el órgano, organismo o entidad responsable de la misma, ***a la hora de autorizar el acceso, habrá de realizar la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG****, tal y como ya ha visto que sucedía en el supuesto de la letra b) del precedente apartado A.*

B. Para efectuar la ponderación, habrán de tenerse en cuenta las siguientes reglas:

a) ***Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal*** *(...).*

b) En este sentido –y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que ***el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a****:*

- ***Personal eventual de asesoramiento y especial confianza*** *–asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.*

- ***Personal directivo****, esto es: a)El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias*

y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.

*- **Personal no directivo de libre designación**. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalente, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos previstos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.*

(...)»".

La distinción en el tratamiento de la información solicitada es conforme, tal y como la Resolución 142/2018 recordó, con el criterio que ha sido seguido por el CTBG (Resolución R/0460/2017, de 15 de enero de 2018) con la siguiente argumentación (fundamento jurídico sexto):

"*Pues bien, resulta necesario atender a las reglas contenidas en el Criterio considerado relativas a la ponderación, en abstracto, entre el derecho a la protección de datos de carácter personal y el derecho de acceso a la información respecto de información de carácter retributivo de los empleados públicos. Así, en dicho criterio, la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su consideración de autoridades competentes para la salvaguarda de ambos derechos, establecen que, para lo que en la presente reclamación interesa, cuando la solicitud de información retributiva afecte a empleados públicos incluidos en las siguientes categorías Personal eventual de asesoramiento y especial confianza, Personal directivo, Personal no directivo de libre designación tal y como están definidos en el criterio, es decir, casos en los que el empleado público ocupa un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal.*

Sin embargo, en los demás casos, prima el derecho a la protección de datos personales. Lo anterior se justifica en que el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las

instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal. No cabe afirmar lo mismo respecto al resto de puestos de trabajo, respecto a los cuales la cuantía debería ofrecerse en cómputo global".

En el caso aquí planteado ante esta Comisión y considerando la remisión que se realizaba en la solicitud de información a la precitada Resolución 142/2018, de 3 de agosto, de esta Comisión de Transparencia, se puede entender que la petición se limitaba a los funcionarios perceptores de gratificaciones extraordinarias de la, entonces, Consejería de Fomento (actual Consejería de Fomento, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a la que se encuentra adscrita la Agencia de Protección Civil y Emergencias) que se encuentran dentro de alguna de las categorías referidas en el Criterio Interpretativo expuesto respecto a las cuales el interés público justificaría proporcionar información relativa a las concretas retribuciones percibidas como consecuencia de su nombramiento (en concreto, funcionarios que desempeñan puestos no directivos de libre designación, en función del nivel del puesto que ocupen).

En consecuencia, y de conformidad con lo ya señalado en la Resolución de esta Comisión 142/2018, de 3 de agosto (expediente CT 0088/2018), se ha de *"llevar a cabo previamente el trámite referido en el artículo 19.3 de la LTAIBG a los efectos de poder realizar la ponderación referida en el artículo 15.3 de la misma Ley (...)"*.

Por tanto, la actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio a la vista de la solicitud de información recibida, debe proceder a la tramitación y resolución del correspondiente procedimiento, previa audiencia de los funcionarios antes señalados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG. En este orden de cosas, es evidente que la información relativa a las gratificaciones extraordinarias afecta a los derechos e intereses de los empleados públicos y, por este motivo, los mismos deben ser oídos antes de que se adopte la Resolución que corresponda. En esta audiencia se podrían detectar situaciones de especial protección o de vulnerabilidad que aconsejarían no proporcionar la información (por ejemplo, víctima de violencia de género, amenazas, etc.) y por ello es conveniente conceder un plazo de audiencia previa a la concesión de la información, para que el empleado público pueda acreditar o justificar dichas situaciones.

Sexto.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

"El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días".

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

"El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio. Dado que en el caso que aquí nos ocupa la solicitante señaló expresamente la vía electrónica como forma de acceso a la información, este debe ser el cauce a través del cual se debe facilitar esta.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- **Estimar** la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por la Junta de Personal de Funcionarios de los Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León ante la, entonces, Consejería de Fomento (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio deberá retrotraer el procedimiento al momento de realizar las siguientes actuaciones:

1.- Dar traslado de la solicitud de información pública presentada a los funcionarios de la, entonces, Consejería de Fomento (actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, a la que se encuentra adscrita la Agencia de Protección Civil y Emergencias) que en los años 2020 y 2021 desempeñaban puestos no directivos de libre designación en función del nivel del puesto que ocupasen y que recibieron gratificaciones extraordinarias en aquellos ejercicios, para que, en el plazo de quince días, pueda realizar las alegaciones que estime oportunas; informándose a la reclamante de esta circunstancia, así como del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

2.- Una vez efectuado el trámite anterior, adoptar la resolución expresa de la solicitud de información pública, pudiendo ser concedida esta, salvo que se constate alguna situación excepcional que lo impida.

La Resolución que se adopte, además de a la solicitante de la información, deberá ser notificada a los funcionarios antes señalados sobre los que se pide información.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el acceso a aquella información debe tener lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución que se adopte sin que se haya formalizado este o, en su caso, cuando tal recurso haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

Tercero.- Notificar esta Resolución a la Junta de Personal de Funcionarios de los Servicios Centrales de la Junta de Castilla y León, como autora de la reclamación y a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López